

Bedreigde organisaties

Citation for published version (APA):

Baakman, N. (1989). Bedreigde organisaties: in de knel tussen overheid en markt. In *Particulier Initiatief In De Klem: Gemangeld Tussen Politiek En Bedrijfsleven* (pp. 35-51). De Tijdstroom.

Document status and date:

Published: 01/01/1989

Document Version:

Publisher's PDF, also known as Version of record

Please check the document version of this publication:

- A submitted manuscript is the version of the article upon submission and before peer-review. There can be important differences between the submitted version and the official published version of record. People interested in the research are advised to contact the author for the final version of the publication, or visit the DOI to the publisher's website.
- The final author version and the galley proof are versions of the publication after peer review.
- The final published version features the final layout of the paper including the volume, issue and page numbers.

[Link to publication](#)

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

If the publication is distributed under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license above, please follow below link for the End User Agreement:

www.umlib.nl/taverne-license

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

repository@maastrichtuniversity.nl

providing details and we will investigate your claim.

2. Bedreigde organisaties: in de knel tussen overheid en markt?

een bestuurskundige visie

N.A.A. Baakman

1. Inleiding

De kranten van de laatste jaren bevatten regelmatig berichten waarin directeuren of andere woordvoerders van een bepaald soort organisaties hun nood klagen. Nu is klagen de Nederlander in het algemeen niet vreemd, maar het bedoelde geweeeklaag was en is wel erg frequent. En niet zelden eindigde de litanie met een opmerking in de trant van "als dit zo doorgaat komt het voortbestaan van mijn organisatie in gevaar". Nadere beschouwing leert dat het gaat om een heel scala van bedreigde organisaties: ziekenhuizen, bejaardenoorden, welzijnsinstellingen, scholen, woningbouwcorporaties, musea en andere.

Een bonte verzameling, waarvan de leden, naast de mineurstemming van hun woordvoerders, in minstens nog één opzicht onder één noemer te brengen zijn: het zijn naar hun aard 'paragouvernementele instanties'. Op het bijzondere van die categorie organisaties is in het eerste hoofdstuk van dit boek uitgebreid ingegaan (vergelijk ook Baakman, 1988: passim). Hier kan ik mij dus beperken tot de opmerking dat deze organisaties een positie innemen tussen overheidsorganisaties en puur maatschappelijke instanties, zoals bedrijven en sportclubs. Qua rechtsvorm, herkomst, oriëntatie en dergelijke zijn zij maatschappelijk, maar anderzijds hebben zij door hun taak, functie en relatieve onafhankelijkheid van de markt iets overheidsachtigs.

Het zijn deze instellingen die zich in grote getale in hun voortbestaan bedreigd voelen door de, in hun ogen dodelijke, omarming van overheid en markt. Dat de overheid al enige jaren bezuinigt en beknibbelt zal wel niemand ontgaan zijn. Dat zij er op uit is, althans beweert er op uit te zijn, genoemde instellingen meer bedrijfsmatig en marktgericht te laten werken is wellicht voor minder mensen oud nieuws, maar dat veel organisaties daarnaast ook nog de hete adem in de nek voelen van (soms nieuwe) commercieel opererende concurrenten zal slechts een minderheid zich gerealiseerd hebben. Toch is dat bijvoorbeeld met de omroepen, de ziekenhuizen en ziekenfondsen, delen van het onderwijs en de woningbouwcorporaties het geval. Bestuurders uit die sectoren beseffen dan ook dat gezien het huidige politieke en economische

klimaat hun organisatie in de gevarenzone verkeert. En dus luiden zij de noodklok.

Gaan wij ervan uit dat dat noodklokgebeier serieus te nemen is en dat bij veel organisaties inderdaad de bijl aan de wortel van de boom ligt. Op basis van die aanname zijn minstens drie vragen van belang. Deze drie vragen worden in het onderstaande geadstrueerd en vervolgens beantwoord.

De eerste relevante vraag is of het nu wel zo uitzonderlijk en daarbij ook nog verontrustend is dat organisaties verdwijnen. Laten wij, in navolging van de Angelsaksische organisatieliteratuur, over dat 'sterven' van een organisatie of daarmee gelijk te stellen identiteitsvernietigende transformatie zoals radicale doelverandering, algehele herstructurering of opgaan in een andere organisatie, als 'organisational death' spreken.

Welnu, als dan blijkt dat organisational death niet uitzonderlijk is, is de vraag van belang of het niet wat vreemd is dat juist paragouvernementele organisaties in de knel blijken te zitten? Zij hebben, zagen wij al, een soort tussenvorm, tussen overheden en bedrijven in. Zoals ik verderop zal betogen convergeren die twee soorten organisaties; ze groeien naar elkaar, of liever: naar een soort tussenvorm, toe. Overheden worden bedrijfsmatiger, commerciëler; ondernemingen, zeker de grotere, bureaucratiseren intern en spelen extern een steeds belangrijker rol in het openbaar bestuur. Vooral bij de voorbereiding en uitvoering van delen van het overheidsbeleid is dat laatste het geval. De voor de hand liggende vraag is dan deze: als paragouvernementele organisaties, als het ware van nature, al zo'n tussenvorm hebben, zouden ze dan niet juist moeten floreren, in plaats van in de knel te komen tussen overheid en markt? Wij hebben echter aangenomen dat het hen niet voor de wind gaat. En dus is de vervolgvraag: waarom niet? Maar nu eerst de prealabele kwestie: is organisational death altijd te betreuren, of zelfs maar ongewoon?

2. Organisational death

Herbert Kaufman heeft in een boeiend artikel betoogd dat bij het bestuderen van organisaties het gebruik van metaforen uit de biologie in hoge mate vruchtbaar kan zijn. Organisaties omschreef hij losjes als: "a set of people who, as a group, are distinguishable from all other sets of people and who's relations with each other and with other sets have in the main the effect of preserving the identity of the set" (Kaufman, 1975: p.132). In het onderstaande neem ik zowel zijn omschrijving van organisaties als zijn optiek over. In overdrachtelijke zin hebben organisaties dus een leven, verlopend tussen een geboorte en een stervensuur.

Een eerste interessante observatie die wij dank zij deze metafoor kunnen maken is dat organisaties een langer leven kunnen hebben dan de mensen die haar oprichtten of er in werkzaam zijn of waren. Zo is de oudste nog bestaande onderneming, het Zweedse bedrijf Stora Kopparberg, al zeven eeuwen oud

(Idenburg, 1987: p.5). En van de instituties die in 1530, het jaar waarin de Lutherse kerk is gesticht, al bestonden zijn er nu nog 66 over. Waaronder de Katholieke kerk, de parlementen van IJsland en van het Isle of Man en daarnaast 62 instellingen voor hoger onderwijs (Van Vught, 1987: p.22). Van de oprichters en de oorspronkelijke bezetting van de genoemde organisaties is, wie zal het verbazen, er geen meer in leven. Met andere woorden: "the set of people" (vergelijk Kaufman, 1975: p.132) die samen de organisatie vormden kunnen allen vervangen worden terwijl het verband in stand blijft. Zo'n personele vernieuwing kan zelfs voor nieuw elan en nieuwe vitaliteit zorgen. Nu zijn de gegeven voorbeelden interessant, ja verbazingwekkend te noemen. En zij zijn dat omdat zij zo uitzonderlijk zijn. Slechts weinig organisaties worden zo oud: organisational death is aan de orde van de dag. De gemiddelde levensduur van een industriële organisatie is zelfs korter dan die van een mens. En van de zogenaamde Fortune-500 ondernemingen van 1970 was in 1983 één derde verdwenen (Idenburg, 1987: p.5). Daarmee is de eerste nuancering bij de klaagzang waarmee wij begonnen aangebracht: organisational death is niet een ongewoon, doch een alledaags verschijnsel.

Maar de vraag is natuurlijk: wanneer is er sprake van organisational death of van daarmee gelijk te stellen transformaties? Waarom gebeurt het? Omdat het hier niet over één concrete organisatie gaat, maar over organisaties in het algemeen, biedt de systeemtheorie (die tenslotte uit de biologie voortkomt) een geschikt kader om een algemeen antwoord te formuleren. Vatten wij daartoe een organisatie op als een systeem dat functioneert in een omgeving. De omgeving levert de input, die na een conversieproces binnen het systeem (throughput) weer als output aan haar (i.e. de omgeving) afgestaan wordt.

Met Sutton (1984: p.18) kunnen wij dan zeggen dat een organisatie gestorven is als de input-throughput-output-cycli voorgoed¹ gestopt zijn. Maar, zoals ik al liet doorschemeren, er bestaan natuurlijk nog tal van andere niet-triviale veranderingen of transformaties van organisaties, zoals doelverandering of -verschuiving, reorganisaties, fusies, opsplitsingen, naamsveranderingen, overnames en dergelijke. Wanneer zijn die abrupt of ingrijpend genoeg om ze met organisational death over één kam te scheren? Sutton (1984: p.19) stelt voor deze transitie als death te beschouwen, wanneer de verandering zo abrupt of radicaal is dat organisatie daarbij haar historische identiteit geheel of bijna geheel verliest.²

Ook de doodsoorzaak kunnen wij dank zij de systeemtheorie in abstracto aangeven. De input-throughput-output-cycli kunnen om twee, of beter: drie, redenen stagneren: systeeminterne redenen, systeemexterne en, uiteraard, een combinatie daarvan.

De externe redenen komen altijd neer op een gebrek aan input. Dat ontstaat doordat de uitwisselingsrelatie met de omgeving verstoord is geraakt: de omgeving van de organisatie moet immers die input leveren. Die verstoorde relatie kan er door allerlei oorzaken en om velerlei redenen zijn; ik kom daar

nog op terug. Kaufman ziet in de verhouding met de omgeving overigens de enige doodsoorzaak: "how long they (i.e. organisaties, N.B.) survive and how big they grow depends on chance variations in their relatively inflexible behavior and chance characteristics of the local environment in which they happen to occur" (Kaufman, 1975: p.133). Daar heeft hij mijns inziens in zoverre gelijk in, dat voldoende input een noodzakelijke voorwaarde is voor het in stand houden van de input-throughput-output-cycli. Maar het is geen voldoende voorwaarde, want die cycli kunnen ook om andere reden dan ontbrekende input stagneren.

Wij zijn dan bij de interne oorzaken van organisational death aangekomen. Wanneer door, bijvoorbeeld, slecht management, interne ruzies, logistieke blunders of andere organisatie-interne factoren (vide Heller, 1987: passim) het conversieproces in een organisatie stopt, gaat het op termijn evenzeer mis met de organisatie als wanneer de input ontbreekt. Men denke aan een levend organisme dat voldoende voedsel en zuurstof binnenkrijgt, maar dat door een mankement aan de spijsverteringsorganen helaas niet kan verteren. Dat heeft, net als het ontbreken van voedsel en/of zuurstof, uiteindelijk de dood tot gevolg.

Kortom, organisaties zijn gestorven als hun input-throughput-output-cycli voorgoed gestopt zijn, en dat gebeurt door het ontbreken van input, onvoldoende of verkeerde conversie, dan wel een combinatie van beide.

Na deze wat abstracte vragen behandeld te hebben zijn wij toe aan een wat concretere: hebben sommige soorten organisaties van nature een lang leven, terwijl andere typische eendagsvliegen zijn? Het vermoeden dat zulks het geval zou kunnen zijn is de achtergrond van de vragende titel "Are government organisations immortal?" (Kaufman, 1976). Een belangrijk resultaat van het onderzoek dat onder die titel gepubliceerd werd is, dat overheidsorganisaties, hoewel bepaald niet onsterfelijk, lagere sterftcijfers zouden hebben dan bedrijfsorganisaties en dus gemiddeld ouder zouden worden (Kaufman, 1976). Maar die conclusie is niet onomstreden. De classificatie van Kaufman zou vertekeningen in de hand gewerkt hebben, doordat hij met organisational death gelijk te stellen transitities (zie hierboven) niet als zodanig beschouwd zou hebben. Een nieuwe analyse van zijn materiaal leverde de conclusie op dat "the similarity (in survival rates) between (government) agencies and corporations is amazing agencies and business firms appear about equally stable" (Nystrom & Starbuck, 1981: p.21, aangehaald in: Bozeman, 1987: p.28). De kwestie is onbeslist bij gebrek aan voldoende en geldige onderzoeksgegevens. Zij zal dat ook nog wel even blijven. Het vereiste onderzoek is namelijk bijzonder moeilijk, zowel vanwege het ontbreken van een algemeen aanvaarde theorie, die uitsluitsel moet geven over de betekenis van de centrale begrippen, als door de grote uitvoeringsproblemen. Bovendien is de variëteit in zowel overheidsorganisaties als ondernemingen zo groot, dat het bepaald niet eenvoudig is uit te maken wat met wat vergeleken moet worden en, als men

dat opgelost heeft, of de gevonden uitkomsten gelden voor overheidsorganisaties dan wel ondernemingen in het algemeen. Theoretische en praktische problemen te over dus.

Maar duidelijk is wel dat, naast bedrijven die failliet gaan, overgenomen worden of fuseren, ook overheidsorganisaties met enige regelmaat voor de bijl gaan. Men denke aan het Openbaar Lichaam Rijnmond en de Agglomeratie Eindhoven. Of aan de schier eindeloze stoelendans bij de kabinetsformaties, waarna de verhuiswagens weer door Den Haag kunnen gaan rijden omdat ministeries opgeheven, gesplitst of samengevoegd worden. En als dat niet overtuigt: rond 1850 waren er in Nederland 1209 gemeenten, in 1900 nog 1121, in 1950 telde ons land er 1012, in 1975 nog 841 (Korsten, 1987: p.35) en thans, in 1988, zijn er nog slechts 714.³ Er zijn er dus in ruim honderddertig jaar bijna vijfhonderd verdwenen: gemiddeld bijna vier per jaar.⁴ Of, om een ander voorbeeld te geven: in 1963 waren er in Nederland 265 ziekenhuizen, waaronder 42 gemeentelijke. Tien jaar later waren er in totaal nog 249, maar was het aantal gemeentelijke instellingen gehalveerd (Baakman, 1987: p.350). Nog eenentwintig stuks dus. Op dit gebied deden de overheidsorganisaties het zelfs beduidend slechter dan hun particuliere soortgenoten.

Dat alle organisaties eens sterven, of zij nu gouvernementeel, paragouvernementeel of bedrijfsorganisaties zijn is, meen ik, hierboven voldoende aanneemelijk gemaakt. Het is - letterlijk - doodnormaal. Maar omdat het niet om natuurverschijnselen gaat die wij nolens volens over ons heen moeten laten komen, wil 'doodgewoon' nog niet zeggen 'aanvaardbaar'. Diefstal en geweld zijn ook aan de orde van de dag, maar daarom nog niet iets om in te berusten. Geldt dat ook voor organisational death? Het antwoord moet luiden: "neen, niet in alle gevallen". Het verscheiden van een organisatie kan om drie verschillende redenen maatschappelijk gezien heel goed te verdedigen of zelfs een goede zaak zijn.

Ten eerste kunnen organisaties schadelijk zijn. Dat wil zeggen dat hun output voor hun cliënten nadelig is. Als zo'n organisatie het loodje legt valt dat alleen maar toe te juichen (Masuch en Verhorst, 1987: p.177). Ten tweede kan een organisatie overbodig zijn geworden: zij heeft dan haar functie verloren. Het verlies van enigerlei maatschappelijke functie is niet altijd toe te juichen, maar iets in stand houden dat geen functie meer vervult is nooit te rechtvaardigen. Maar ook een onschadelijke en niet-overbodige organisatie kan terecht van het toneel verdwijnen. Namelijk wanneer zij haar functie uitoefent tegen kosten die hoger zijn dan noodzakelijk is. Als zo'n verband het veld ruimt voor een efficiënter opererende instelling is dat, ceteris paribus, vooruitgang. Laten wij deze drie maatschappelijk gezien aanvaardbare redenen voor organisational death eens wat nader bezien.

Wat een organisatie schadelijk maakt zagen wij al: een output die de cliënteel meer kwaad dan goed doet. Aangezien de afnemers van die output tot de omgeving behoren, gaat een schadelijke organisatie op de snelste en effectief-

ste wijze ten gronde als de cliënten met de voeten stemmen oftewel de exit-optie (Hirschman 1970) kiezen. Dat wil zeggen: zich aan die output onttrekken en weigeren verder bij te dragen aan de input van de organisatie. Zonder nieuwe input worden immers de reserves opgebruikt en daarna is het afgelopen: organisational death is dan het onvermijdelijke gevolg. Maar zo simpel is de gang van zaken zelden. Een logisch noodzakelijke voorwaarde voor deze gang van zaken is dat er een terugkoppeling (feedback) is tussen de aard van de output en het ter beschikking stellen van input. En die feedback is er lang niet altijd. Negatieve externe effecten zijn daar een voorbeeld van. Een farmaceutische fabriek die het milieu zodanig vervuult dat de aangebrachte schade aan de volksgezondheid groter is dan het positieve effect van haar pillen daarop zal, ceteris paribus, alleen ter ziele gaan als de patiënten om die reden het medicijn liever elders kopen. Maar als zij in een ander deel van het land wonen is de kans dat die terugkoppeling gemaakt wordt niet zo groot. Wij zullen verderop nog zien hoe belangrijk die terugkoppeling tussen input en output is.

Beperken wij ons hier tot schadelijke organisaties, dan zien wij dat de cliënten soms het effect van de organisatie op hun of andermans welbevinden niet kunnen beoordelen. Dan kan, ondanks de schadelijkheid ervan, de organisatie gewoon in stand blijven, omdat de kwalijke aard van de output niet leidt tot vermindering van input. Soms ook is de schadelijkheid van de output wel zichtbaar, maar kunnen de cliënten zich niet aan de organisatie onttrekken. Concentratiekampen zijn daar een gruwelijk voorbeeld van.

Als tweede maatschappelijk verdedigbare reden voor organisational death noemde ik het verlies van de maatschappelijke functie van de betreffende organisatie. Als er geen mijnwerkers meer zijn, omdat wij massaal aardgas zijn gaan stoken, is er weinig reden een mijnwerkersvakbond in stand te houden. Let wel: een en ander zegt niets over het al of niet betreurenswaardig zijn van het verlies van de maatschappelijke functie. Misschien is kolen stoken wel veel beter dan gas (quod non), maar dat doet er hier niet toe. De redenering is: gegeven het functieverlies is er weinig tegen het verdwijnen van zo'n organisatie in te brengen.

Nu zegt een belangrijke stroming in de sociologie, het 'functionalisme' (vide onder meer Merton, 1949), dat al het sociale dat zich kan handhaven een functie heeft: zonder functie verdwijnt het. Sociale verschijnselen bestaan immers in afwijking van de natuurdingen niet onafhankelijk van het concrete samenleven. Zij moeten in interactieprocessen voortdurend door het feitelijke samenleven gereproduceerd worden. Hebben zij in dat samenleven een functie, dan gebeurt dat; zoniet, dan verdwijnen zij vanzelf. Bij oppervlakkige beschouwing zou men hieruit af kunnen leiden dat iedere gevallen organisatie dus wel a-functioneel zal zijn geweest. Zo zou dan een schadelijke organisatie in stand kunnen blijven slechts voor zolang haar dysfunctionaliteit niet als zodanig (h)erkend wordt of de benadeelde groepering zich er niet aan kan

onttrekken, een eu-functionele 'vanzelf' in stand blijven en een a-functionele spontaan sterven. Maar zo recht-toe-recht-aan is het niet: hier zit een heel nest adders onder het gras.

Want de vraag is natuurlijk: functionaliteit voor wie? De omgeving van een organisatie is in dat opzicht zelden homogeen. Een organisatie kan vele verschillende functies voor onderscheiden groepen vervullen. De concentratiekampen waren bepaald dys-functioneel voor de gevangenen, maar eu-functioneel voor de kwelgeesten en sadisten die hen bewaakten. En die laatsten maakten de dienst uit.

Meerdere functies dus, en dat ook nog voor onderscheiden groepen. Aangezien het niet erg waarschijnlijk is dat een verband in één keer al zijn functies verliest, zal er meestal sprake zijn van gedeeltelijke a-functionaliteit. En die voert alleen tot de dood van de organisatie als de groeperingen voor wie de organisatie a-functioneel is geworden in reactie daarop weigeren nog langer input te leveren. En zij moeten ook nog feitelijk in staat zijn de invoer stop te zetten. Zulks nu is lang niet altijd het geval. Met andere woorden: dat een organisatie blijft bestaan bewijst niet dat zij wat haar primaire taak betreft nog functioneel is.

En als zij wel sterft is het ook niet gezegd dat haar output maatschappelijk gezien géén functie meer heeft. Het kan namelijk heel goed zijn dat een organisatie sterft, niet vanwege haar a-functioneel geworden output, maar vanwege het interne conversieproces. Daarmee zijn wij bij de derde maatschappelijk aanvaardbare reden voor organisational death aangekomen: een ondoelmatig conversieproces. In gewoon Nederlands: een organisatie kan gewoonweg in vergelijking met soortgenoten niet (langer) efficiënt genoeg zijn. Zo zijn vele kleine ziekenhuizen verdwenen, niet omdat er geen behoefte aan ziekenhuiszorg meer zou zijn of omdat ze slechte kwaliteit leverden, maar simpelweg omdat de exploitatie in vergelijking met grotere instellingen te duur werd. En het voortbrengen van goederen en diensten tegen kosten die hoger zijn dan nodig is, is verspilling.

Samenvattend: organisational death is een normale zaak en niet noodzakelijkerwijs betreurenswaardig. Met name niet wanneer het om schadelijke, dat wil zeggen dys-functionele, a-functionele of, tenslotte, inefficiënte organisaties gaat.

Het verrassende van die vaststelling is echter dat de voorbeelden van organisaties die onder gejuich en gejubel van de omstanders de laatste adem uitblazen wat schaars zijn. Dat is opmerkelijk, omdat logischerwijs onder de talloze organisaties die het leven laten zich ook gevallen moeten bevinden waarbij, maatschappelijk gezien, enige tevredenheid op zijn plaats of in elk geval gejammer misplaatst zou zijn. Toch overheerst, behalve in het geval van evident criminele of oorlogszuchtige organisaties, over het algemeen de droefenis.

De verklaring daarvoor is te zoeken in een al eerder gememoreerd feit.

Namelijk dat iedere organisatie in de loop van haar bestaan veel meer functies dan haar primaire gaat vervullen: een ziekenhuis verstrekt niet alleen patiëntenzorg, maar levert ook arbeidsplaatsen op, kan het levenswerk van het bestuur zijn, de trots van de lokale gemeenschap, een bron van inkomsten voor de plaatselijke bloemen- en fruitverkopers, enzovoorts. Ook al die afgeleide secundaire⁵ functies zijn in het geding bij organisational death. En het dreigend verlies daarvan kan tot grote spanningen en weerstand leiden, ook al is het opheffen van de betrokken organisatie in het licht van haar primaire maatschappelijke functie alleszins te rechtvaardigen.

3. De omgeving: overheid en onderneming

Wij zijn nu toe aan de tweede vraag die ik opwierp: is het niet vreemd dat juist de paragouvernementele organisaties het zo moeilijk lijken te hebben? Zou het hun niet juist voor de wind moeten gaan?

Om die vragen te kunnen beantwoorden handhaven wij het biologische perspectief van Kaufman en richten wij ons op de natuurlijke selectie. Welke soort organisaties hebben de meeste kans te overleven? Het evolutionaire antwoord luidt: die organisaties waarvan de eigenschappen het beste aansluiten op hun omgeving en die in staat zijn zich aan veranderingen in die omgeving aan te passen. Of anders geformuleerd: die organisaties die een zodanige relatie met hun omgeving hebben en in stand kunnen houden, dat de kans op verstoringen die de input en/of conversie in gevaar kunnen brengen minimaal is.

Nu bestaan er vele indelingen in soorten organisaties, die ieder de nadruk leggen op andere, onderscheidende criteria. De indeling die ik hier kies is er een op macroniveau: het onderscheid tussen overheidsorganisaties en commerciële bedrijfsorganisaties. Binnen die categorieën zijn natuurlijk weer grote verschillen te ontdekken: de overeenkomsten tussen een kleine middenstander en een multinationale onderneming als De Koninklijke Shell zijn niet groot. En de gemeentelijke organisatie van Schin op Geul is in nogal wat opzichten anders dan die van Amsterdam. En Amsterdam is weer niet op alle punten te vergelijken met het departement van Onderwijs en Wetenschappen, terwijl Akzo weer een geheel andersoortig bedrijf is dan Philips. Maar gemeenlijk worden de onderlinge overeenkomsten tussen overheidsorganisaties aan de ene kant en bedrijfsorganisaties aan de andere kant doorslaggevend geacht. De ene overheidsorganisatie is weliswaar de andere niet, net als er tussen bedrijven branche- en grootteverschillen kunnen bestaan, maar een overheidsorganisatie in het algemeen zou toch iets heel anders zijn dan een gemiddeld commercieel bedrijf.

Hoezeer die opvatting opgeld gedaan heeft kan bijvoorbeeld blijken uit de relevante wetenschappelijke disciplines. Voor bedrijven is dat de bedrijfskunde, voor overheden de bestuurskunde. Of, in de Angelsaksische landen, business administration versus public administration. Dat waren (en zijn

trouwens nog) in hoge mate gescheiden werelden (Perry en Kraemer, 1983: pp.ix-xii). Ook in Nederland was en is de onderlinge communicatie niet groot, al worden er langzamerhand wat bruggen gebouwd (Storm, 1986: passim). De vraag of er nu werkelijk een principieel onderscheid tussen overheidsorganisaties en zuiver particuliere instellingen zou bestaan, is intussen hevig omstreden. Wallace Sayre lanceerde meer dan een halve eeuw geleden het aforisme dat "Public and private management are fundamentally alike in all unimportant respects". Allison, die hen aanhaalde, moest constateren dat dat een open uitnodiging tot onderzoek was, omdat de uitspraak gedaan werd op basis van een overtuiging, niet op basis van empirisch onderzoek (Allison, 1983: p.72). Van dat laatste is er intussen nog niet veel.

Allison zelf kwam, overigens ook zonder eigen onderzoek, tot de conclusie dat "(they) are at least as different as they are similar, and that the differences are more important than the similarities" (Allison, 1983: p.87). Tja. Murray daarentegen gaf op de vraag "are they inherently different?" na rijp beraad als antwoord een "cautious no (..) at this time" (Murray, 1983: p.68). Maar Rainey, Backoff en Levine kwamen in reactie op Murray tot de conclusie dat het voorbarig zou zijn de verschillen tussen publieke en private instellingen en de implicaties daarvan te veronachtzamen (Rainey et al, 1983: p.93). Zij werden echter energiek tegengesproken door Bozeman die de verschillen gradueel en niet principieel noemde. Onder moderne verhoudingen zijn alle organisaties in verschillende graden publiek geworden, is zijn met verve onderbouwde stelling (Bozeman, 1987: passim). Geen eenstemmigheid dus.

Wel is het, meen ik, onomstreden dat de overheid een heel bijzondere actor in de samenleving is. Zelf heb ik elders (Baakman, 1988: passim) op theoretische gronden betoogd dat het voor de burger meest relevante onderscheidende kenmerk van openbare bestuursorganisaties het deelhebben aan de staatsfunctie is. Openbare bestuursorganisaties zijn in de hier verdedigde opvatting overheids- en paragouvernementele organisaties, en het (mede) uitoefenen van de staatsfunctie komt neer op het legitiem - en dat wil in een rechtsstaat zeggen: legaal - uitoefenen van dwang op de burger en andere organisaties. Die dwang is er in meerdere vormen; als de mildste vorm daarvan, zo betoogde ik, moet aangemerkt worden dat de continuïteit van de betreffende organisatie niet afhankelijk is van de vrije bestedingsbeslissing van de burgers.⁶ De noodzakelijke inkomsten van overheids- en paragouvernementele organisaties worden ons in de vorm van premies en belastingen onder dwang uit de zak geklopt, geheel ongeacht de vraag of wij met dat geld niet liever iets anders gedaan hadden dan die organisaties in stand houden. Op dat punt verschillen openbare bestuursorganisaties principieel van andere, puur maatschappelijke instanties die niet dwingen mogen, maar slechts via overtuigen of het aangaan van ruilbetrekkingen zich van hun levensnoodzakelijke input kunnen verzekeren. Dat is in mijn ogen het beslissende theoretische criterium, maar de empirische vraag is vervolgens: wat zijn de gevolgen daarvan voor de overige

eigenschappen van de betreffende organisaties? Zijn openbare bestuursorganisaties alleen om die reden verder in het geheel niet met bijvoorbeeld ondernemingen te vergelijken?

Bij het beantwoorden van die vraag is door het ontbreken van voldoende onderzoeksresultaten enige terughoudendheid gepast. Een definitieve stellingname is voor dit betoog ook niet noodzakelijk. Wel van belang is het punt waarover alle aangehaalde auteurs het eens zijn, namelijk dat overheidsorganisaties en particuliere instanties convergeren: zij nemen steeds meer kenmerken van elkaar over.

Over dat convergentiebegrip is veel te doen geweest, vooral voor wat betreft het al of niet convergeren van de economische stelsels van Oost en West. Het best gedefinieerd is het (uiteraard) in de wiskunde. Twee rijen van getallen (A en B) worden daar als convergent beschouwd, wanneer de verschilrij (C) bij voortzetting van A en B kleiner wordt en uiteindelijk tot nul nadert (Van den Doel, 1971: p.15). Het komt er dus op neer dat A en B zich volgens verschillende wegen of stadia naar hetzelfde punt toe bewegen, waardoor de afstand of het verschil tussen beide kleiner wordt.⁷ Dat zou dus ook met overheden en ondernemingen het geval zijn.

Daarbij kan in het midden blijven of overheden meer op bedrijven zijn gaan lijken dan bedrijven op overheden of andersom, en ook of die convergentie een wenselijke ontwikkeling is. Feit is dat overheden en bedrijven steeds meer kenmerken gemeenschappelijk krijgen. Dat is onomstreden, en het is ten onzent al opgemerkt door Van Poelje in 1930 in een boekje onder de titel "Osmose, een aanteekening over het elkander doordringen van de beginselen van openbaar bestuur en particulier beheer" (Van Poelje, 1930).

Dat is het wezenlijke punt voor het betoog op deze plaats. Want als de 'natuurlijke' selectie van organisaties er toe leidt dat de organisaties die overleven, hetzij van de overheid, hetzij van het bedrijfsleven, in toenemende mate elkaars eigenschappen gaan vertonen, als het ware naar elkaar toe groeien, dan wijst die convergentie op een aanpassing aan de omgeving van die organisaties. Een omgeving die blijkbaar vijandig staat tegenover de pure, zuivere of extreme vormen en de tussenvormen begunstigt. Blijkbaar worden dan de principiële punten van verschil van minder belang. Wat telt is dat de macro-omgeving van de organisaties van beiderlei kunne blijkbaar afdwingt dat zij, willen zij overleven, eigenschappen van elkaar overnemen.

En, om T.S. Eliot te citeren, "here comes the wonder of the thing". Want als de macro-omgeving van organisaties tussenvormen bevordert, is het eigenlijk heel gek dat juist paragouvernementele organisaties zich bedreigd weten. Zij hebben immers al zo'n mengvorm⁸, die het evenwicht houdt tussen 'pure' overheidsorganisaties en 'echte' ondernemingen in. Hoe kan het hen dan over de hele linie zo slecht gaan? Dat is zo bezien inderdaad vreemd. Daarmee zijn wij terug bij het eigenlijke onderwerp van dit betoog: organisaties in de knel tussen overheid en markt.

4. Een nadere analyse

Waarom, dat is de vraag die ons nu bezig moet houden in een preciezere formulering, dreigen de input-throughput-output-cycli van de bedreigde paragouvernementele organisaties te stokken? Geraken zij verstoken van hun levensnoodzakelijke input? Lopen hun interne conversieprocessen vast? Hoe zit het dan met de terugkoppeling tussen de aard en kwaliteit van hun output en het ter beschikking stellen van de input door de omgeving? Op tamelijk hoog abstractieniveau heb ik hierboven betoogd dat structurele onaangepastheid aan de omgeving op theoretische gronden tamelijk onwaarschijnlijk is. Mengvormen tussen overheidsorganisaties en ondernemingen zouden op grond van het betoog juist moeten floreren. Er moeten dus andere oorzaken zijn.

Een eerste mogelijkheid die wij op grond van de voorgaande beschouwingen moeten overwegen is de mogelijke schadelijkheid van de betreffende organisaties. Dan moet, zoals wij zagen, aan drie voorwaarden voldaan zijn. Ten eerste zouden hun cliënten eerder slechter dan beter van die output moeten worden. Zij zouden dat ten tweede moeten doorzien en zich aan de output moeten kunnen onttrekken, en ten derde zou, als gevolg van die terugkoppeling, de input van de betreffende organisaties in levensbedreigende mate moeten terugvallen.

Deze verklaring geldt zeker niet in zijn algemeenheid. Daarvoor is de output van de bedreigde organisaties te divers. Het gaat immers om zo verschillende zaken als onderwijs, de omroep, zieken(huis)verpleging, volkshuisvesting en zoveel meer. Voor het welzijnswerk in engere zin heeft Achterhuis betoogd dat het onwelzijn toeneemt met de groei van het aantal welzijnswerkers (Achterhuis, s.d.), en Illich beweerde iets soortgelijks voor de gezondheidszorg (Illich, 1976) en het onderwijs (Illich, 1971). Die boeken, en met name het werk van Achterhuis, hebben de betreffende voorzieningen in politiek opzicht weinig goed gedaan, maar het is maar zeer de vraag of de meerderheid van de cliënten van die voorzieningen dat negatieve oordeel hebben overgenomen. Bovendien: al zou dat zo zijn, je kunt je in ons land moeilijk aan de zegeningen van het onderwijs of de gevestigde gezondheidszorg onttrekken. Bij die terugkoppeling staan wetten in de weg, en praktische bezwaren, als gevolg waarvan de exit-optie (Hirschman, 1970) feitelijk ontbreekt. En als het al zou lukken, dan zijn de gevolgen voor de input van bedoelde organisaties niet merkbaar. Als u uw kinderen niet naar school stuurt en het welzijnswerk mijdt als de pest, betaalt u daarom niet minder belasting en ook de ziekenfondspremie wordt ongevraagd van uw salaris ingehouden. Er is omdat het om paragouvernementele organisaties gaat betalingsdwang. Die weg loopt dus dood.

Is er dan sprake van maatschappelijk functieverlies? Dat is een verklaring die zeker ten dele opgaat. Bijvoorbeeld voor het onderwijs. De demografische

ontwikkelingen zijn zodanig dat wij met heel wat minder scholen toe kunnen. Het is niet zo dat er geen behoefte meer is aan onderwijs, maar er zijn simpelweg minder kinderen. Die verklaring geldt ook ten dele voor de ziekenhuizen. De medische opvattingen en technologie zijn veranderd. Er wordt veel meer poliklinisch behandeld en de ligduur van de nog wel opgenomen patiënten neemt voortdurend af. Er zijn dus gewoon bedden te veel. Maar anderzijds zou de maatschappelijke functie bejaardenzorg juist op grotere schaal uitgeoefend moeten worden, terwijl ook de bejaardenoorden en het bijbehorende welzijnswerk steen en been klagen. En mutatis mutandis geldt hetzelfde voor de woningbouwcorporaties, terwijl de behoefte aan woonruimte bepaald niet afneemt.

Onderbezette scholen en ziekenhuizen zijn natuurlijk minder efficiënt. Daarmee zijn we bij het derde argument aangekomen: slecht verlopende of inefficiënte conversieprocessen. Het is juist dat de overheid in zijn algemeenheid streeft naar schaalvergroting en sanering. Kleine scholen en ziekenhuizen bijvoorbeeld vallen, als zij vallen, vaak op grond van dit kostenargument. Dat is denk ik een zeer belangrijke oorzaak voor het probleem dat ons hier bezighoudt. Maar alweer: een volledige verklaring is het niet, want de bedreiging wordt over de hele linie ervaren en niet alleen bij de kleintjes. En bovendien, hoe zit het dan met die terugkoppeling tussen input en aard (waaronder de te betalen prijs) van de output? De burger heeft immers betalingsdwang en nauwelijks een exit-optie.

Laten wij nog eens terugkeren naar het input-throughput-output-schema. En nemen wij als vertrekpunt een commercieel, op de markt opererend bedrijf. De input daarvan, in de vorm van grondstoffen, halffabrikaten en dergelijke en menselijke arbeidskracht worden dan gekocht van de omgeving, met het geld dat het bedrijf ontvangt voor de verkochte output. Wordt het produkt voldoende verkocht en is de ontvangen prijs kostendeckend of hoger, dan blijft de organisatie in stand. Er is hier een directe koppeling tussen voldoende input, die een bestaansvoorwaarde voor de organisatie is, en haar output. Als de cliënten bereid zijn de output af te nemen en er minstens een kostendeckende prijs voor te betalen, kan het in beginsel niet stuk. En precies daar wringt de schoen bij veel paragouvernementele organisaties.

Daar is namelijk de relatie tussen input en output doorgaans een heel andere. De meeste paragouvernementele instellingen ontvangen op zijn best maar een heel klein gedeelte van hun input direct uit handen van hun cliënten als tegenprestatie voor ontvangen output, al is dat deel door het verhogen van de eigen bijdrage wel wat groter geworden. Maar het merendeel⁹ komt nog steeds rechtstreeks via de overheid, of anders pas na haar intensieve bemoeienis binnen. En dat doet de overheid niet omdat zij de output ontvangt, maar op grond van legitimiteitsoverwegingen. Omdat zij de organisatie of haar produkt legitiem achtte, juist of ook, zoals economen zouden zeggen, als de markt het niet kon dragen.

Deze vorm van inputafhankelijkheid, waarbij de terugkoppeling tussen de geleverde kwaliteit van de output en de prijs die de cliënt of consument betaalt enerzijds, en de input anderzijds, een hele indirecte is en loopt via de politieke en bestuurlijk-ambtelijke kanalen, heeft natuurlijk gevolgen voor de wijze waarop de conversie van input naar output in de betreffende paragouvernementele instelling georganiseerd is. Een organisatie waarvan de cliënten, indien zij ontevreden zijn, niet of nauwelijks een bedreiging voor de input kunnen vormen, krijgt minder prikkels om klantvriendelijk te zijn dan een organisatie die voor haar input volledig van tevreden klanten afhankelijk is. En een instelling die niet alleen vanwege haar output legitiem geacht wordt, maar ook vanwege een secundaire functie als bijvoorbeeld het getuigen van een levensbeschouwing, heeft geen sterke stimulansen om haar primaire proces zo efficiënt mogelijk te laten verlopen.

In deze stand van zaken is, meen ik, de hoofdbedreiging van de paragouvernementele organisaties te zoeken. Zij zijn voor hun input in hoge mate afhankelijk van de vraag of de overheid hen en hun produkten legitiem acht. Dat kan een voordeel zowel als een nadeel voor de betrokken organisatie zijn. Zo is het immers mogelijk ongestraft ondoelmatig, klant-onvriendelijk en vrijwel overbodig te zijn, zonder in de gevarenczone te komen. Mits er maar politieke steun is. Maar anderzijds kan men ook prima werk leveren tegen lage kosten, voorzien in een reële maatschappelijke behoefte en toch de kous op de kop krijgen omdat de politieke ondersteuning wegvalt.

De legitimiteitscriteria die de markt aanlegt zijn simpel: behoefte, kwaliteit, prijs. Maar de legitimiteitsgronden die in het politieke proces de doorslag geven zijn minder eenduidig en in elk geval minder stabiel. En daar worden de paragouvernementele organisaties nu mee geconfronteerd. Voor de overheidsinterventies in de ziekenhuisbouw heb ik aangetoond dat zij al enige jaren aan het schuiven zijn en wel in de richting van een outputlegitimatie (Baakman 1987: *passim*). Dat heeft natuurlijk alles te maken met de financiële moeilijkheden waarin de overheid mede als gevolg van de economische crisis verkeert. En met een forse verandering van het politieke klimaat.

Uit die verandering in de legitimiteit van de paragouvernementele organisaties komt naar mijn mening hun voornaamste bedreiging voort. Zij is driedig. Ten eerste wordt, daar waar naar het oordeel van de betrokken overheidsinstantie, de cliënt of gebruiker dat zelf niet of onvoldoende kan, hun input in toenemende mate afhankelijk gemaakt van een beoordeling door de overheid van de kwaliteit van hun output en de efficiëntie van hun conversieprocessen. Dat vergt vaak pijnlijke aanpassingen. Ten tweede worden zij gedwongen marktgericht te werken: zij moeten meer rekening houden met de wensen van de cliënt of gebruiker en zijn behoeften. En ten derde worden op terreinen waarop voorheen paragouvernementele instanties het alleenvertoningsrecht hadden nu ook andere, commercieel werkende instanties toegelaten. In het

algemeen worden zij door dit alles gedwongen efficiënter en klantgerichter te werken.

Daar kan, meen ik, in beginsel weinig bezwaar tegen bestaan. Ook niet wanneer die veranderingen afgedwongen worden door het toelaten van commercieel opererende concurrenten. In het algemeen hebben de betreffende paragouvernementele instellingen een historische voorsprong in ervaring met het voortbrengen van hun dienst of produkt op de nieuwkomers op hun markt. Productietechnisch gezien zouden zij die slag moeiteloos moeten kunnen winnen. Zij moeten alleen maar klantvriendelijker en efficiënter worden om zich de concurrentie van het lijf te houden. Een organisatie die dat niet lukt heeft in mijn ogen het recht op medelijden verspeeld.

Bij die stellingname wil ik wel een enkele kanttekening maken. Ten eerste omvat zij geen eenzijdige keuze voor winstgevende activiteiten of een minachting voor de zwakkeren in de samenleving. Welke dienst men ook levert, of dat nu glazenwassen of het doen van uitkeringen aan min- en onvermogenen is, men kan dat meer of minder doeltreffend en doelmatig doen en dan dient de voorkeur altijd uit te gaan naar de meest doeltreffende en doelmatige wijze van werken.

Ten tweede is het niet gezegd dat de overheid de paragouvernementele instellingen altijd een faire kans geeft. Men kan wel eisen dat zij doelmatiger en klantgerichter moeten werken, maar dan moeten zij daar ook de wettelijke en organisatorische mogelijkheden voor hebben. Of aan die voorwaarde voldaan is moet per sector beoordeeld worden; in zijn algemeenheid kan ik daar weinig over zeggen maar ik ben niet optimistisch gestemd.

Ten derde zijn er de inkomensverdelingseffecten die met de hier besproken veranderingen samenhangen. De een heeft meer koopkracht dan de ander. Naarmate de samenleving en de dienstverlening daarin meer marktgeoriënteerd wordt vallen er meer zwakkeren uit de boot. Dat is een zwaarwegende kwestie, maar het argument is hier niet terzake. Het is naar mijn mening betuttelend en bovendien ineffectief en ondoelmatig inkomensbeleid te willen voeren via het leveren van goederen en diensten. Als de koopkracht van sommigen te laag is moet men hun inkomen in geld verhogen en vervolgens de burger dat geld zo veel mogelijk naar eigen inzicht laten besteden. Waarom van overheidswege uitgemaakt moet worden dat mensen die toch al weinig te verteren hebben een deel van dat inkomen in natura moeten ontvangen, zodat het in feite voor hen besteed wordt, ontgaat mij.¹⁰

Men kan ten vierde, en heel legitiem, argumenteren voor behoud van de bedreigde instellingen op basis van hun andere, hun secundaire functies. Het argument is dan dat er bijvoorbeeld ook inkomensverdelingseffecten in het spel zijn, of arbeidsplaatsen. Daar moet echter tegen in gebracht worden dat de bedoelde organisaties niet opgezet zijn voor het verdelen van inkomen, het scheppen van werkgelegenheid of het vervullen van andere functies die niet hun primaire zijn. Er is geen enkele reden, behalve het toeval, om aan te nemen

dat, als wij hen omwille van die secundaire functies redden, en daarmee impliciet de primaire en secundaire functies verwisselen, zij die nieuwe, nu primair geworden taak wel doelgericht en efficiënt zullen vervullen. Als wij die aanvankelijk secundaire functies per se willen handhaven, en in nogal wat gevallen ben ik daar persoonlijk sterk voor, zijn er wel betere middelen te bedenken.

Noten

1. Die oplossing is voor een theoretische beschouwing als de onderhavige goed genoeg, maar voor empirisch onderzoek levert de definitie een operationeel probleem op. Want hoe weet je of iets 'voorgoed' is? Gaat het, binnen het vaderlandse rechtstelsel, om een organisatie met rechtspersoonlijkheid, dan is er wel een duidelijk eindpunt. Een rechtspersoon kan immers van rechtswege ontbonden worden. Maar niet alle organisaties hebben deze juridische status. Hiervoor kan in empirisch onderzoek de oplossing van Sutton gebruikt worden. Zij luidt: organisational death is ingetreden '(when) all former members and other former participants in the defunct organisation agree that chances are virtually nonexistent that the organisation will restart its activities in the foreseeable future' (Sutton, 1984: p.18). Merk op dat het dan gaat om het subjectieve oordeel van de betrokkenen.
2. Merk op dat ook hier, ter oplossing van een operationeel probleem, het (inter)subjectieve oordeel van de betrokkenen de doorslag moet geven. Een andere oplossing is ook niet goed denkbaar. Lees in plaats van de organisatie een auto, en substitueer voor een organisatieverandering het vervangen van een onderdeel door een niet-identiek ander exemplaar. Bijvoorbeeld in plaats van een ronde buitenspiegel een vierkante. Nadien is er weinig aan de hand. Niemand zal toch willen beweren dat het nu een heel andere auto geworden is? Ook bij het vervangen van alle onderdelen door niet-identieke andere exemplaren is de zaak onomstreden: dan is het ongetwijfeld een geheel andere auto geworden. Ergens tussen 'één' en 'alle' vindt de omslag naar een andere identiteit van de auto plaats. Maar waar? Alleen een (inter)subjectief oordeel kan dat uitmaken. Zo is het ook met organisatieveranderingen.
3. Telefonische opgave van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
4. Wie hier de tegenwerping wil maken dat het grondgebied van de betreffende gemeente toch niet is opgeheven en dat de inwoners na zo'n herindeling gewoon onder een ander lokaal bestuur vallen, heeft gelijk, maar het argument is niet ter zake. De achtergrond van dergelijke tegenwerpingen is, naar mijn mening, de vast verankerde neiging te geloven dat een overheid per definitie anders is dan andere organisaties. Dat is zij ook wel, zeker in sommige opzichten, maar bepaald niet op dit punt. Wij nemen toch ook niet aan dat een failliete schoenmakerij pas echt opgeheven is als de voormalige cliëntele voortaan blootsvoets door het leven gaat? En als de vroegere klanten zo verstandig zijn hun schoeisel elders te kopen is dat toch geen argument om te beweren dat het bedrijf eigenlijk niet opgeheven is? Waarom zou dat met de lokale bestuursorganisaties anders zijn?
5. De termen primair en secundair drukken in dit verband geen waarde-oordeel over de betreffende functie uit. Primair is simpelweg de functie waarvoor de organisatie is opgezet. Bij een ziekenhuis het verzorgen van zieken, bij een school onderwijs. Secundair zijn alle functies die de organisatie als gevolg van haar bestaan min of meer toevallig vervult: het bieden van werkgelegenheid bijvoorbeeld is een secundaire functie van een scheepswerf. Maar daar wil niet mee gezegd zijn dat schepen belangrijker zijn dan arbeidsplaatsen. Dat is een heel andere discussie.
6. Hetgeen weer niet wil zeggen dat er geen andere machten zijn die de input kunnen terughouden en zo organisational death veroorzaken. Vide de eerder gemaakte opmerkingen over het sterven van overheidsorganisaties.
7. Het verschil met een (gedetermineerd) evolutieproces bestaat er uit dat bij evolutie dezelfde

stadia doorlopen worden, maar op een verschillend tijdstip. Bij convergentie worden gelijktijdig verschillende ontwikkelingsstadia doorlopen. Zie ook daarvoor het eerder aangehaalde proefschrift van Van den Doel (1971).

8. De vrij algemeen gesignaleerde verstatelijking van het particulier initiatief is slechts schijnbaar in strijd met deze stelling. Als een bepaalde organisatievorm, zoals de paragouvernementele, voor wat betreft zijn meest relevante kenmerken, het midden houdt tussen een overheidsorganisatie en een zuiver maatschappelijke, dan sluit dat niet uit dat hij zich in die imaginaire tussenruimte kan bewegen in de richting van het ene of het andere extreem. Bij verstatelijking van het p.i. zou dat het geval zijn. Overigens is het feitelijk zo dat het proces dat in de literatuur met verstatelijking van het particulier initiatief aangeduid wordt, voor menige organisatie juist de ontwikkeling van een zuiver maatschappelijke naar een paragouvernementele status betekende. Ook dat is voor te stellen als het veranderen van positie op een continuüm tussen twee extremen, en wel in de richting van het uiterste punt 'overheid'. Zij het dat nu niet vertrokken werd vanuit een tussenpositie, doch vanuit het andere extreem.
9. Een duidelijke uitzondering vormen de woningbouwcorporaties. Die krijgen het grootste deel van hun inkomsten rechtstreeks van de huurders.
10. Ik wil niet betogen dat de overheid de bestedingsbeslissingen van de burger in het geheel niet mag beïnvloeden. Soms moet het, bijvoorbeeld bij duidelijke externe effecten, collectieve goederen en in een enkel geval bij merit goods. Maar enige terughoudendheid is hier gezien de vaderlandse praktijk wel op zijn plaats. En als het dan al moet, dan niet met het oog op het inkomensbeleid. Dat moet met geld gevoerd worden, niet met goederen en diensten.

Literatuur

- Achterhuis, H, s.d., De markt van welzijn en geluk, Baarn.
- Allison, G.T., Public and private management: Are they fundamentally alike in all unimportant respects? In: Perry en Kramer 1983, pp.72-92.
- Baakman, N.A.A., De veranderde legitimaties van het Nederlandse ziekenhuisbouwbeleid. In: Mens en Maatschappij 62, 1987, pp.341-357.
- Baakman, N.A.A., Transformaties van staat en samenleving. In: Van Mierlo en Gerrichhauzen (red.) 1988, pp.51-75.
- Bozeman, B., All Organisations Are Public, San Fransisco en London, 1987.
- Doel, J. van den, Convergentie en evolutie, Assen, 1971.
- Heller, R., De naakte manager, Utrecht en Antwerpen, 1987.
- Hirschman, A.O., Exit, voice and loyalty, Cambridge, 1970.
- Idenburg, P.J., Een drieslag in dynamisch evenwicht, Alphen aan den Rijn, 1987.
- Illich, I., Deschooling society, s.l., 1971.
- Illich, I., Limits to medicine, London, 1976.
- Kaufman, H., The natural history of organisations. In: Administration and society 7, 1975, pp.131-149.
- Kaufman, H., Are Government Organisations immortal? Washington D.C., 1976.
- Korsten, A.F.A., Gemeentelijke herindeling in vogelvlucht. In: De Europese Gemeente, 1987 nr. 4, pp.35-39.
- Masuch, M. en R. Verhorst, Over schadelijke organisaties. In: De Sociologische Gids 24, 1987 nr.3, pp.176-195.
- Merton, R., Social theory and social structure, Glencoe, 1947.
- Mierlo, J.G.A. van en L.G. Gerrichhauzen (red.), Het particuliere initiatief in de Nederlandse verzorgingsmaatschappij, Lochem, 1988.
- Murray, M.A., Comparing public and private management: an exploratory essay. In: Perry en Kraemer (red.), 1983, pp.60-71.
- Nystrom, P.C en W.H. Starbuck (red.), Handbook of organisational design, New York, 1981.
- Perry J.L. en Kraemer (red.), Public management, s.l., 1983.
- Poelje, G.A. van, Osmose, een aantekening over het elkander doordringen van de beginselen

- van openbaar bestuur en particulier beheer, Alphen aan den Rijn, 1930, (tweede uitgave 1959).
- Rainey, H.G. et al., Comparing public and private organisations. In: Perry en Kraemer (red.), 1983, pp.93-108.
- Storm, P.M., Bedrijfskunde en bestuurskunde: over samenwerking en tegenspel, Heerlen en Alphen aan den Rijn, 1986.
- Sutton, R.I., Organisational death, Ann Arbor, 1984.
- Vught, F.A. van, Plan- en marktcoördinatie in het hoger onderwijs, Oratie Universiteit Twente, 1987.